

# 欧州憲法条約における「市民像」

石 村 修

## 1 はじめに

「憲法」という用法を、(主権をもった)国家以外の機関が公的に示すことは長い間「タブー」であったにも拘わらず、欧州共同体(EU)があえて国際条約に公式に「憲法」の名を冠したことへの衝撃はやはり大きかった。EU理事会を構成する政府の思惑と、EU構成国の国民との間には、やはり大きな隔たりがあったことになる。つまり、フランス・オランダ国民が行使した反撃は、当時のそれぞれの政府への国民による抵抗だけを意味したのではなく、自国が失われるかもしれないという危機感を煽ったことにもあり、その結果は潜在的にあったナショナリズムを現出させたことであると想像しても間違いないであろう<sup>1</sup>。それは自国の通貨の次は、(フランス・オランダの)国制が失われてしまうのではないかという感情に触れたことにもなる。憲法は国家が占有するものであり、その制定・改廃に関しては最終的には国民のみが係るという慣行は、近代立憲主義が生み出してきたルールでもあり、このルールは普遍のものであると思われてきたからである。「憲法国家」という称号をもつことに、近代国家は一種の自負をもってきたといえよう。

EUが憲法をもつという目的は政治的な選択であったし、なぜ憲法をもつことになったかについては、すでに旧稿においてすでに触れておいた<sup>2</sup>。こうした政治的動機も実は法学的な視点から分析すれば、一応、説明可能

な事象であったことは確かなことである。つまり、EUはその発展のなかで「立憲化」を意識してきたことであり、独自の完成された法秩序体になることを目指してきた。単なる経済共同体ではなく、さらに複数の柱からなる組織体をもつ機関となり、域内の「商品・資本」の自由移動だけでなく、「人・サービス」の自由移動まで拡大されるに及んで、立憲化への進化は不可避なことであったし、それを可能とする諸条件(統治機構の整備)が整えられてきたことになる。その関係でEUそのものが「擬似国家」となってきたと評価され、次にその法秩序を構成する国家との関係をいかに規範的に説明できるかが、法学者に託された仕事となってきた<sup>3</sup>。欧州裁判所も意識して一連の「基本条約」をもってEU法秩序を規範的に構成するものと判決中に明記するようになってきたが<sup>4</sup>、EU自体もEU法からなる秩序とEU基本条約という二重の構造にあって、その運営に支障がでてきたことも確かであった。さらに27国までに膨れ上がった加盟国の憲法秩序が別に存在しており、ここにはI.ペルニースが定義した「重層的な立憲主義」が構成されることになるが、これを矛盾した法体系と見るか、それとも柔らかに統一化された法体系と見るかは、観察者によって異になることになる。EUからはこの重層性は是認されたものとして当初からあり、憲法条約の成立によってもこの構造は確保され则认为られてきた<sup>5</sup>。しかしここでは、次の三つの問いにも、答えていかなければならなくなる。第一に、EU段階で示される諸法・権利が、明確に定義できるのであろうか。次いで、この問いにイエスとの回答がなされた場合、EUのみがこうした権利を定義できるのか、それとも構成国も自由に定義づけを行うことができるのかが問われることとなる。そして、もしもこの重層性が認められるのであるならば、EU段階の諸権利は、どの程度、構成国のものを超えることになるのかが問われることとなる<sup>6</sup>。確かに、EU法秩序は、EU法の優越性の原理をもっているが、司法的な問題解決を含めて、未解決の部分が多分に含んでいる。EU憲法が成立することは、憲法秩序が完全に

貫徹されることまでも、想定してのことなのであろうか。

こうした憲法を国家との関係のみで考える見方は、国家の存在を前提にして、この国家を円滑に機能させる規範の存在を認める「法治国家像」を近代国家に不可欠な要素とし、その点で憲法に対して規範的な「最高性」という性格を付与して、その規範と国家の関係を円滑に機能させることとしてきた。したがって、憲法と国家の密接な関係から成立している法治国家には、これを成立せしめている各種の原理が導出されてきている。まず近代国家を構成するものとして、「領土、国民、統治権」という誰にでも判り易い内容を描き出し、さらに、憲法条文中にこの3要素を順次規定することとし、もって国家内・外にその内容を宣言することとなった。他方で、憲法規範を形成する手続きを重視し、「憲法制定権力」によって形成された憲法の「正統化」を導きだすことにも成功してきた。国民主権、国民代表という原理は、さらに、支配の論理の正統化を促し、ここに近代憲法に不可欠な民主主義との融合を証明することになる。ここで興味深いことに、国民と憲法は都合のよい結合をえることとなり、国民を唯一の憲法制定に与る主体として構成し、そこで国民相互の契約にあって憲法が創造されるというプロセスが、近代憲法構造にあって不可欠のものであるという論理を作り出してくる。国家を構成する第三の要素である統治権が正統に支配権を国民に対して行使できるのは、まず国民が憲法を創り出すという行為があり、その憲法に授權された範囲で統治権が国民に対峙できるからである。

EUが憲法をもつということは、憲法という規範に対しての格別の思い込みを内容とする憲法学に対する挑戦ではないかと、憲法（国法）学者が構えることに到ったのも、理由のないことではなかった。この点に関して、EU憲法制定に携わってきた人びとは余りにも楽観的であったのかもしれない。しかし、EUは国家ではなく、あくまでも共同体（Gemeinwesen）であり、国民に代わる「市民」が主役であり、統治権も確たるものではない。

い、ということから、国家でない EU は憲法を持つものではないという警告が、憲法学者から鋭く示されても不思議ではなかった。こうした論争が続いてきた背景には、さまざまなものが含まれているが、「憲法・国家・そして憲法制定」という憲法学にとって必須概念への共通認識が、EU には欠けていたところに最も起因してきたと考えられる。EU は国土に対比される「領域」をもち、加盟国が増えるに応じて拡大し続け、ほぼヨーロッパの全域をカバーするまでに到ってきた。領域は EU 法が適用されるということからして、国土に準じる意味を今日ではもっている。後は、囲碁の終盤の様に残された空間を整地すればよい迄に到ったことになる。EU は自ずとその範囲は絞られてきたようで、北はスカンジナビア諸国、南は地中海、問題は東西の限界にあるが、その領域にしても現時点で 427.8 万 km<sup>2</sup> であり、それでもアメリカ合衆国 (937.3 万 km<sup>2</sup>) の約半分にすぎない。他方で、EU 市民は 4.89 億人で、アメリカ合衆国の国民の約 1.6 倍となっている。これまで EU がアメリカ合衆国を常に意識してきたことを想起するとすれば、この先何を比較すればその対比は明らかになるのであろうか。その比較は単純な経済的・政治的な実績の比較ではなく、体制を支える構成体の状態を探求することにあると思われる。

そこで、意識的に創設された市民は、その法的な意義からして、憲法制定権の主体とされ、さらに創りだされた憲法の客体として、つまり通常の「国民」と同様の働きをすることが予想される。その意味で、アメリカ憲法の作成のために参集した人々 (we the people) とヨーロッパ市民は、同様に法的な性格をもったものとして考えることができるかを、以後本稿では問題にすることになろう。つまり、今の雑多なサラダ・ボール化した現在のアメリカ市民ではなく、われわれはフィラデルフィアに参集した、意識の高い誇り高きアメリカ市民と、他方で、条文の中身を良く知らないで投票に駆り出されたヨーロッパ市民を、同様な「市民像」をもって比較しようとしている。これに対しての懐疑的な回答は、誰でも簡単にだすこ

とができるかもしれない。つまり、同位性の高いものとしてあったアメリカ市民と比較して、ヨーロッパ市民は異種的な (heterogeneous) なものとして、バラバラな集団から成っている別物であると。とある論者は、EU レベルにある市民像が成立するための条件として、「① 個人の好みを共有する国家の存在、② 共同体内で自由に移動する現象の日常化、③ 自国民であることの自覚よりも、ヨーロッパ人であるという同位性をもつこと」、を挙げている<sup>7</sup>。そしてこれが否定されたところでは、ヨーロッパ市民はいまだ存在しないことになるので、その結果、ヨーロッパは国家ではなく「憲法」も保有するものではないことになる。こうした発想こそが、フランス・オランダ国民の多数の見解であったと決め付けることになるが、果たしてこの考えはそのまま是認できるのであろうか。

これから憲法条約が成立するためにはかなり高いハードルがあることが指摘されているが、すでに理事会段階では成立した文言は、修正可能なものなのであろうか<sup>8</sup>。今の「小休止」を乗り越えるためには、加盟国間の政治外交の展開、とくに、6ヶ月間の議長国であるドイツの手腕に託されている部分がある。メルケル首相の就任演説は、—その評判はともかくとして—憲法条約の早期の成立を促すものであった。それは、第一に、外交・安全保障政策の観点からであり、第二に、ヨーロッパ市民が望むヨーロッパ社会保障国家モデルを作り出すことである、としている<sup>9</sup>。この二つの動機に集約されるのは憲法の目的の全てではないにしても、憲法が果たす役割の多くに該当する。とくに、EU 段階で構想される憲法条約とすれば、すでに期待されてきた内容であり、次の加盟国に対処するためには急いで準備しなければならないものである。本稿で述べようとする EU 憲法条約がこうした性格をもって登場したものであるとするならば、憲法学で用いられてきた「憲法概念」とどこまでその本質を同じくするものなのか、以下、検証されなければならないし、その問題を紐解く道具として、先に触れた「市民像」を借用し、そこから問題に迫ることにしたい。

## 2 憲法制定の正統化

ヨーロッパ憲法条約に「憲法」の名が付されたのは、「多分に象徴的な作用であった」という見解がある<sup>10</sup>。なぜそのように評されるかは、EUのこれまでの形成過程からして、条約の積み重ねが存在し、その意味で、マーストリヒトですでに憲法をもち、それをアムステルダム・ニース条約で修正してきたのにすぎないのであるから、EUはすでに立派に実質的な憲法をもっているとの言説も有力である。すると今次の憲法条約はその延長上にあることになるが、今回に関しては、殊更に民主的な手続に拘り、その拘りが一層のマイナス要因として機能したのかもしれない。したがってこの憲法条約に対する憲法学者の反応は、その内容よりも手続論に拘る部分があり、これを「憲法制定権力論」の焼き直しという形で論ずることになった。つまり憲法が正統性をもって国民に対峙する場面に注目しなければ、憲法によるEU支配、ヨーロッパ市民支配はありえないことを、まず論証しなければならない。憲法制定権力の憲法創設行為は、民主的な秩序を民主的に形成するものであり、そこにはかつては権力者の生の実力が示されたが、それを乗り越えるものとして、憲法契約の手法を借りることによって、つまり、この憲法制定権力論がドイツではC. シュミットとその継承者（シュミット学派）によってボン基本法下でも展開されてきた<sup>11</sup>。EUに対しての恒常的な批判としてあった「民主主義の赤字」に対する反論として、市民による憲法制定という仮説が成立するかの問題がここにある。しかし、当初計画されたヨーロッパ市民による一斉投票に憲法条約の命運を託すという手法は断念され、実質的な市民参加による信任は実行されることはなく、憲法制定の正統化は別個の考え方に依拠せざるをえなくなった。

ここで想定されるのは、憲法制定権力論を抜きにした議論であり、それ

は憲法の価値原理の一つに依拠する論理構成を整える。例えば、M. クリーレは、立憲国家の正統化基盤を、「第一に、国家に対してまっすぐにかつ恐れることなく立ち向かうことのできる自由の前提である人間の尊厳にあり、そして第二に、他人に対してもこの人間の尊厳を承認することにある」とした<sup>12</sup>。こうして功利主義に固められたのではなく理性による市民像を多く排出することが、立憲国家を成り立たせるものであるとの結論に至る。憲法定権力論ないし実証主義的憲法論は、全く別個の論理をもって憲法の成り立ちを原理的に論証することに励んできたが、その論争を超えたところに構造モデルがあり、このモデルをもって別の憲法の正統化論が展開されてきたことになる。

ここで以下紹介したいのは、H. ホフマンとI. ペルニースの指導の下でまとめられたT. ヘルプストの学位論文である。EU 憲法の特質を十分に意識した上で展開される「正統化」論は、先に示したクリーレの発想をなぞるものであり、憲法定権力論を用いない正統化論理として注目される。

ヨーロッパにはかつてのアメリカやフランスに現れた憲法定権力論があり、近代憲法史の重要な情景を描くにあたって意味があったことを、彼は認めている。しかし、予測される欧州憲法の制定に対しては、執筆の時点では懐疑的であり、その理由として以下の3点を挙げている<sup>13</sup>。その1は、「国際法形式の条約は、憲法定行為ではない」という、法制定に関わる手続を問題にする。つまり、今回の憲法条約は、過去の先行条約（憲法）を追いかけるものであり、過去の先行条約は形式的にヨーロッパ市民によって創設されてきたものではないとされる。この制定手続は加盟国の憲法に委ねられている部分であり、例えばボン基本法では24条1項の「高権の国際機関への委譲」に基づき、23条でかなり高い程度に具体化されている。条約という法形式の特異性は、こうした制定手続において顕著に現れるのであるから、条約と憲法は別個のものであると割り切られる。さらにベクトルの違いを強調し、「国民自身が憲法を制定するのに比して、

EUが加盟国に憲法を与える」]、と述べたグリム判事の言説をここで引用する<sup>14</sup>。こうした議論は、国際法と憲法の世界を別物と見る視点であるから、実はそのまま議論を続けても何ら格別な回答がえられるものではない。

ヘルブストによる第2の指摘は、ヨーロッパ段階での「主権」の不存在である。つまり、EUは加盟国の意思に依存しているのであり、加盟国によって委ねられた権限のみを行使できるのであり、EU自身は権限高権をもつものではないとされる。こうした論理構成が正しいとするならば、ここで議論している憲法制定権論をEU憲法制定に当て嵌めることは当面できないこととなる。さらに、主権の存在が複数の分割されている以上は、憲法制定者が全能になるという構造が見通せないとされる。結論として描かれるのは、ヨーロッパ段階での主権の欠如こそが、ヨーロッパ段階での憲法制定による正統化を促す誘引であったことである<sup>15</sup>。

そして第3の問題は、－これが論点の中心となるであろうが－「ヨーロッパ国民 (Volk)」の不存在である。憲法制定の担い手は、立憲君主体制はともかく、近代にあっては国法上に顕現される集合的な国民であった。ヨーロッパ議会を始めとして、EU機関に勤務する職員は、加盟国の利害を超越したところで職務を遂行することになる関係で、典型的なヨーロッパ人といえるかもしれない。ところが一般の国民は個人としては国籍に基づく者達であり、その精神構造も自国に忠誠を誓う者に留まりうる。とくに憲法制定に与る集団は共通の政治的な意思を構成するものだ、という特殊な擬制を伴って来ていたが、その前提には、再三指摘してきた、「共同体市民」の集合化された意思形成が必要であるとされる<sup>16</sup>。この同位性は、各種の要素からなるものであり、その指標を求めるとすれば「文化・宗教・言語・国民性・生活様式」等が指摘され、これも論者によって様々である。さらに、その共通性が相対的なものであることから、その程度問題が実際には問われることとなる。この共通性（共有するもの）は全ての市民段階に期待されているのか、そうではなくてせいぜいEU議会を構成する



者に限定されるのか、の問いにも答えなければならないであろう。つまりこの同位性について議論することは、終結点を見出すことがなかなか困難な、EU にとってのアポリアの一つであるといわなければならないことになる。

ヘルプストは憲法制定権力論そのものに依存するのではなく、ヨーロッパ段階における「原理モデル」を提示することによって、ヨーロッパ憲法制定の可能性を考える。多分に現実的なこの議論は、「憲法の正統化は、様々な正統化原理を実現する程度に依存する」ということであり、その理由からこれを原理モデルとする<sup>17</sup>。原理モデルによる正統化は、統治するものと統治されるものという二元的な正統化に着目するのではなく、一般化を試みることによって正統化を求めることになる。主権者や国民という用語を用いないで、憲法の正統化を導くことに、原理モデルの特性があるとされ、その原理の中身は以下の3点であるとされる。

彼はヨーロッパ段階における憲法制定の正統化原理としては、「自由の保護、集合的自治、持続的な同意能力」を挙げている。この3者は相互に関連するものと想定されているだけでなく、古典的な主権概念を乗り越えるものとして想定されている。この原理がモデルとされた由縁は、近代憲法史から抽出されたものであり、この原理は近代立憲主義を総括するものとされるが、それだけではなく EU 憲法のモデルになることを十分考慮してのことである。第一の「自由の保護」が核心となることは明瞭であり、「国家が国民の自由の確保に努めなければならない」、とする国家による保護義務を一方的に説いているところは気になるが、憲法からして個人の自由を配慮すべき命題は明瞭なので、もはやこの点に関してこれ以上は問わないこととする。分かり難いのは、第二・三の原理であるが、主権の代わりに「自治」を用い、加盟国との関係をより説明しやすくする配慮をなしている。第三の原理は、契約論の応用であり、憲法の主要な性格である「継続性」をこれに付加したものであり、社会契約とは別物であることが強調

される。

以上、ヘルプストの主張を媒介にしながら、憲法による正統性の確保が今の EU 段階で遠望されている状況を検証してきた。憲法制定権力論は、そのみに拠って現行憲法の正統化を導くことの困難さが多くの論者により認められるところであり、その場合の国民の役割は微妙である。憲法制定に望む国民に対しては、多くの者が格別の思い込みを行っており、「賢明な判断ができる者」という条件を付ける場合が多い<sup>18</sup>。しかし、問題の EU 憲法に関しては、それとは次元を異にする「市民の質」が問われているのであるから、この場面では市民を憲法と関連付けることは、直ちには困難である。EU は存在する市民像に対しては多様性を一方で保障し、他方で在るべき担い手としての市民には質の同位性を求める、という一見して矛盾すると思われる命題を抱えている。その限りでヨーロッパ市民を描くのは懐疑的になりがちであるが、そこに最小限の対話が成立つことが論証できるならば、市民が憲法の障害になることはないであろう。ここでは発想を逆にもち、「国民が憲法を創るのではなく、逆に、憲法が国民を創造しなければならない」という視点をもつことが必要であろう<sup>19</sup>。いささか逆説的なことになるが、憲法による正統化は民主主義論と異なった観点からなされようとしていることになる。「民主主義の赤字」という形で再三に亘って批判されてきた問題について、これを制度的な欠陥とすることはなく、その可能性をさらに模索することが憲法の役割なのかもしれない。つまり、一ドイツ憲法裁判所の判事に言わせれば、「ヨーロッパの民主的なプロセスをより良いものとするための方策を、ヨーロッパ人に託すことが必要である」ということになる<sup>20</sup>。EU 憲法の冒頭にはツキディデエスの有名な「われわれの憲法は民主制と呼ばれる、(故に) 小数ではなく、最大多数の手に権力がある」のフレーズがあったが、最終的には削られてしまった。このことによって民主制の形式が、この構造にあってもどんなに困難を伴うかを、改めて想起させてくれることになってしまった。

### 3 EU における市民

a 市民 「市民」概念は、多様に使用されてきており、しかも歴史的に変容されながら使用される学問体系のそれぞれにおいても異にしている。現在では恐らく社会学が最も広範に変容してきている「市民権」に対応し、法学はこれに後追いしている状況にある<sup>21</sup>。また政治学における市民は、政治過程に関わる個人の活動動態に注目して「市民」像を描くので、静態的な市民像を当初から想定しているわけではない。さらに、特殊、憲法学にあっても、ヨーロッパに馴染む概念であったとしても、フランス的展開とドイツ的展開では異にし、前者では主権との結合をもって来た伝統があり、後者では主権概念とは別の様相をもって用いられてきた関係で、身分概念としての市民ではなく、純粹に国籍保持者としての市民という觀念に落ち着くことになる<sup>22</sup>。したがって、フランス語の *citoyen* のドイツ語の *Bürger* とは、その語感がもつ以上の差異をもっている。もっともドイツ語の市民を公民 (*Staatsbürger*) という意味で理解し、個人主義的で功利主義的に機能することに執着するブルジュアと区別すべきとする見解もあった<sup>23</sup>。ここでは、倫理的な精神と分別をもって行動する教養人としての市民像と重なってくる。かくして市民権は、一方では主体的に公的に参加することを望む層（政治的市民）のモデルと、私的な社会に留まることを望み、むしろ公的な介入を嫌う市民社会内の市民層のモデルとを生みだしている。

ヨーロッパは、その意味では、これまで「市民」概念の実験場であったし、多様に使われる市民像を都合よく使い分けしてきた感がある。しかし、さらに国家構造の変化に応じて、変容する市民像を描くことも可能であろう。機能モデルに応じた市民の位置関係がありうるであろうことも認められることであるが、このモデルは顕著な活動場面を、市民を中核にして描

いているにすぎない。近代国民国家が、本来同郷の者からなる同質な国民ではなく、人為的に線が引かれた空間を母体とする国家主権の中に収められたデモスとしての国家である限りで、国民も偽りの外見的な統一体の中に存在する集合体であった。ヨーロッパは元来、人の移動が顕著な空間であったが、その人の移動の契機は、単なる政治的な闘争から生じていたのではなく、人の利益や関心によっても生じていた。国籍を基準にして国民を規定するしか方法のなかった国民国家は、実に長い間、国籍をもたない滞在者の存在を知りながら、その存在を放置せざるをえなかった。その移民の原因が「戦争・内乱・植民地解放・難民・庇護者」等の政治的なものに起因する範囲であったこと自体が深刻であっただけでなく、これに経済的な理由による移民が加わり、人の移動は超難問事項となってきた。国家の側の政策がより露骨に絡んでくるが、移民は受け入れる側とそれに応じる側の複雑な思惑の中でそれでも増殖し続けてきた。つまり、人口減に悩むヨーロッパが、低次元の労働者をヨーロッパ外に求めたことの長年の付けが、現在の市民概念を揺るがすことになってきている。当面は彼らを「ゲスト」と呼んでいたが、家族を増やすゲストがいつの間にか目立ち出すに伴い、ヨーロッパの文化破壊という現実を生み出し、もはやゲストでは無くなってしまった。これが長期に亘って繰り返されて来たのがヨーロッパであり、その状態を冷静に認識し、「国民・永住者・外国人」の三層を見比べ、これの存在を求める論理も登場するようになる<sup>24</sup>。中間の永住者の存在を認定した上で、これにいかなる法的な地位を与えることができるかが、各国の格別の問題であった。

b 自由移動 EU 外からの移民の受け入れに関しては、基本的には加盟各国に委ねられてきた。EU はその構造を重層的に重ねることによって発展してきており、その第一の目的が経済活動の自由にあったが、これも拡散されるに伴って必然的に他目的が加算されてきた。マーストリヒト条約(92年)に至ってこれが明確に整理され、第二の柱として「共通外交・安

全保障」を、さらに、第三の柱として「法務・内務協力」を規定することによって、人の自由移動に関しても、EUの法的課題となる契機が与えられたことになる。こうしてEU内における人の完全な法的規制と管理に向けた作業を開始することとなる。つまり、「ヨーロッパ市民権」の整備には、人の移動に関するルール作りが必然的に伴っていた。EUにとってこの市民問題が深刻であったのは、国内法である国籍法に委ねたこれまでの政策の見直しと、既存に居住する永住者の扱い方の整備、さらなる移民の受容政策の見直し、とくに、この好ましくない危険人物（犯罪者、無産者、病癱者等）のEUからの排除が複雑に絡み合っていたことである。EU市民権確立のためには、域内の自由移動を基本として認める代わりに、域外者への入念な監視が新たに拡がった国境で展開されなければならないし、そのために必要なシステムを確立しなければならなかった。これは具体的には移民政策と庇護政策とに表されるが、これはEUがこの数年間抱え込んできた難題の一つであり、克服しなければならない課題であり続けた<sup>25</sup>。しかし、加盟国の増加は、この問題を解決させるのに常に新たな課題を提供し、また、周辺国家の不安定要素が根本的な解決を遅らせて来たということがいえよう<sup>26</sup>。ヨーロッパはこの分野では明らかにジレンマに陥っていた筈であり、市民権という人権擁護感に立ちながら、既存の国民の安全・安心を確保するための方策を考えなければならなかった。多様な人権を配慮することがEU機関の使命であったとしても、国内機関はあくまでも自国民中心主義を捨てることはできないからである。以下、その変動を時系列順に紹介することにしたい。

70年後半のオイル・ショック後のヨーロッパ諸国は、それまでの政策を一転させて、EC外からの第3国からの移民を原則として認めない政策に転じた。それでも人口が増え続けたのは、すでに移民を認めた家族の流入と難民（政治・経済）の受け入れにあった。大きな人口の流れは、東から西に向かってであった。89年から90年にかけてソ連邦解体の連鎖反応とし

て生じたことにあるが、東欧諸国からのビザなしでの入国をドイツは認めている。東ドイツの解体と関係するが、東ドイツに居住していたベトナム人には、金銭を払って帰国させているが、東欧からの同胞に同じことはできなかった。他方で、ヨーロッパ内ではヨーロッパ市民を作る準備がなされ、まず締約国間でのビザ無し自由移動が始まっている。これが「シェンゲン条約」といわれるもので、85年はベネルックス、西ドイツ、フランス間で、さらに90年は、これにイタリア、スペイン、ポルトガル、ギリシャが加わっている。こうして経済目的だけでなく、多様な目的(労働、勉学)をもつての自由移動が原則可能になった。

86年の単一欧州議定書 (SEA) が始めて「域内市場」という用語を公式に使用し、人の自由移動が実現されることを予告することになる<sup>27</sup>。この自由移動が保障されるのは、加盟国の国民だけでなく、加盟国に居住している第3国人 (永住者) も含む場合もあることになる関係で、その実現には慎重でなければならない。かくしてこれを検討する検討・調査グループが作られ、その検討成果が、マーストリヒト条約 (93年) の中に表されることとなる<sup>28</sup>。同条約は、「ヨーロッパ市民」を始めて明確に規定し (8条)、同時に移民・庇護者に関する統一政策を実施するための方策を検討することとなった。第三の柱における政府間協力の中の主要な業務として、移民の問題が扱われることとなる。その後の97年のアムステルダム条約では、こうした役割が第三の柱を超えて、第一の柱である共同体の役割に実質化するという認識を与えることとなる。国民から市民への質的変化が実質的に促され、EU に人の問題についても主要な法的な決定権限が委譲されることが求められるようになる。

99年、タンペレで開催された欧州理事会は、以後5年間でEU全体に及ぶ移民政策を検討することを決定した。この計画は、EU市民が自由かつ安全に、しかも法的に守られた状態でEU域内を移動できることをルール化することとした<sup>29</sup>。さらに、このプログラムはその後の04年、ハーグで

開催された理事会に引き継がれ、既存の国際条約とは別個のEU独自の「難民・移民認定、移民政策」の確立を目指している。こうした努力が継続されているのは、不法移民が終わることなく続く現実と直面し続けて来たことに対しEU諸国が頭を悩ましており、共通政策を確立することに困難さを示している（すでに2010年までの長期計画を立てている）からである。しかし、実際の対応では、かなり強化した波うち際作戦を展開している。例えば、04年には、加盟国間でビザのデータを共有する「ビザ情報システム」(VIS)が決定され、05年には加盟国の対外国境管理を行う「欧州対外国境管理協力庁」(FRONTEX)が、ワルシャワに創設された。また、同年、欧州委員会は「第三国の不法滞在者を送還するための共通基準と手続きに関する指令案」を出している。

c *同位性の確保*　すでに論じて来たところから明らかに、欧州の弱点はその同位性が欠如したところにあった。そこで組織体としての共同体は、上から「ヨーロッパ市民」(a people's Europe)意識の作成に着手することになる。EC時代の74年、パリ首脳会議でこの用語が登場して以来、75年にティンデマン・レポートが示され、ここに「ヨーロッパ市民権に向けて」という章が示された。この内容は他の加盟国の居住地に住む者の統合を図ることにあった<sup>30</sup>。こうした発想は、85年の欧州委員会で組織された「人々のための欧州委員会」(アドニノ委員会)の二つのレポートに繋がって行く。このレポートは同年のミラノ欧州委員会で受理され、人の自由移動や学生の流動性を促し、共通の社会・文化に関する権限を共同体に与えた<sup>31</sup>。その成果により、青地に12の金の星からなるEUの旗とベートーベン作曲の歓喜の歌がEUの賛歌となった(86年制定)。行政的な共通性から、必要性の中から作られた「共通運転免許書」が80年から議論され、96年に導入されたが(発行は居住地)、自由移動を紙の上で保障したことになる。この免許書は原則として生涯有効である。車のナンバープレートも欧州のマークを左端に付け、国名の略字のステッカーを付ける

ことになっている。さらに、同じデザインからなる「共通パスポート」も必要性の観点から70年代から議論され、85年には実現している。ヨーロッパの飛行場で、EU マークの下を EU 市民がスムーズに通過するのを、非 EU 市民としては羨ましく思うのは、私だけではないはずである。新しい憲法条約は、「ヨーロッパの日」を5月9日とし（I—8条）<sup>32</sup>、これをもって文化・宗教・人道的な「多様性の中の統一」を謳っている。

#### 4 EU 市民権

a 二重主義 既に言及して来たように、マーストリヒト条約において始めて「連合市民権」(Citizenship of the Union) が導入されるが、それまでは「市場市民」という概念で法的にも把握され、法的な主体性を享受していた。この権利は居住・移転の自由を認めていただけでなく、公権としても認知されていた。これを整除するための委員会が設けられ、体系的な形でマーストリヒト条約の中で示され（8条A）、さらにその後のアムステル条約において補充されてきている。今回の欧州憲法条約は、こうした過去に確認されてきた内容を規定し、これに若干の新しい内容を補充したことになるが、新たな内容はそれ程多くはない。そこで以下の説明は、最新のコンメンタルの該当箇所を概括的に説明するに留めることにする。連合市民権は、経済活動の自由の側面から、政治的な活動に関わる権利へと進化し、その意味では、真の市民権へと変貌することが期待され、そのことは EC から EU への変貌を自らが成し遂げるためには不可欠なことであった。しかし、彼・彼女等が本当の連合市民としての同位性をもっているかは、検証することはできない。これは、『『ヨーロッパ』と『非ヨーロッパ』を人為的に差異化し、異物を排除するヨーロッパ次元の『国民』概念の再生産である』<sup>33</sup>という覚めた見方が本当は正しいのかもしれない<sup>34</sup>。

現行の EC 条約は「市民権」に関して、3層による規定の仕方をして慎



重に対応している。まず1の層は、目的にある「共同市場」の確立の観点から、「構成国間の物、人、サービスおよび資本の自由移動」を形成する域内市場を作ることを政策として掲げる（3条のc）。2の層は第二部の17条から22条までを使って「連合市民権」の内容を概括的に規定する。そして3の層は、三部の三編において、二部に示された内容を具体的に記述している（39条～48条）。こうして三部においてはかなりの程度に具体化された基本権が規定されるが、その権利の大原則になる17条で国内法に大枠の決定を委ねている関係からして、これらの格加盟国での制約は留保されている。こうした点からして、はたしてこの市民権はヨーロッパ段階での真の「権利」といえるのかといった疑問が出されることになる。これらの規定の全てを規制しているのが17条の中身であり、「欧州市民権が加盟国の国籍に依拠している」という、欧州にとってのジレンマがここに端的に表されている。国家連合としての姿を反映して、欧州共同体は加盟国家の国籍を基準にして「連合市民」を構成するものであり、国籍法の統一は期待されていない。また、この市民権は、各加盟国内法が定める国籍のあり方を異にしているにも拘わらず、加盟国の国民であることが、他の加盟国の国民を認めるという二重性を相互に認め合うことになる関係で複雑になる。つまり、A国をモデルにして考えれば、「国籍法が定める国民、他国の国籍法が定める連合市民（国民でない連合市民）、連合国以外の国民であるが他国の国籍法により連合市民である（成りうる）者、第3国人」という区別をしなければならないが、これらの者が場合によっては、二重国籍をもっていたりしてかなり判断に苦しみ場合も想定される<sup>35</sup>。最も加盟国も柔らかな一つのEU基準を創り、各国籍法もこれに接近しつつある。代表的な変化は、ドイツが古典的な国籍法を改正して居住要件を緩和し、アイルランドも人口を増やす原因となる属地主義を変更している<sup>36</sup>。

EU市民権はEC条約においては、域内自由居住権（18・39条）を保障し、同時に国籍差別禁止規定（12・39条2項）との調整を図っている。間

題はすでに述べてきたように、これへの制約を加盟国ならびに EU の側のそれぞれがどのように規定しうるかである。無制限な居住権の保障は、自国の国益を損ねる恐れは十分にあるからである。また、居住権を認めれば、その時点で国家は居住者への国民と同様の社会保障を始めとする保護をなさねばならないから、この居住を自由に認めることには加盟国は抵抗があるはずである。そこで EU としても行政的な対応を迫られ、例えば、2001 年から順次、「家族の再結合に関する指令」、「長期居住者である第 3 国国民の地位に関する指令」、「EU 市民自由移動指令」(2004)を出して調整を試みている。国籍差別に関しては、まず人的な意味での緩和がなされ、非経済的な目的をもった者を許容するようになった。90年代に出された 3 つの指令がこれを表しており、「有資力者自由移動指令、退職者自由移動指令、学生自由移動指令」がこれである。彼らに関しては、ここでは別の移動地で居住するために十分な資力と疾病保険をもつことを条件として移動を認めることとなった。こうした点を確認したのは、パウバスト事件であり、欧州司法裁判所の先決裁定では EC 条約18条 1 項の規定内容の明確性を認め、EU 市民は経済活動していなくとも、当該条文から直接に受入国の居住権を付与されたものと判断された<sup>37</sup>。

また、EU 条約付属の「加盟国の国籍に関する宣言」では、加盟国の国籍も場合によっては EC 法に服するとしている。市民権が特定に者に存するか否かの判断が、国内裁判所に先行する先決裁定を行う欧州司法裁判所の判断に委ねられており、判断の積み重ねによって、この市民権の内容が確定しだした。例えば、著名なグルゼルチク事件 (Case C-184/99, [2001] ECR I-6193) では、「EU 市民権の基本的地位と国籍差別禁止原則」が示されている<sup>38</sup>。市民権は当初の意味からは、本稿の 3 章で示した居住・移動の自由 (移動の自由) を中核にするものであったが、居住は生活の本拠をそこに求めることになるので、市民権は実質的な権利として昇華されなければならない、その結果、居住する市民は、さらに労働する権利を求め、

社会的なサービスを国家に求め、そして政治に参与する権利を求めることになる。グルゼルチク事件を受けて、90年代の3指令は、2004年の「自由移動指令」においてまとめられ、とくに、問題となってきた社会保障に関しては、その24条1項でEU市民が新たな移動国でその国民と同等の待遇を受けるとするが、2項でこの条項の適用除外を定め、移動してから少なくとも3ヶ月は社会保障給付を付与する義務は負わないとされた。ここにEU内での「連帯」がスローガンとしても宣言される所以があった<sup>39</sup>。しかし、この連帯の実行は困難を極めることが予想され、受け入れ国からは質の良いEU市民のみを受け入れたいという意思が見え隠れし、実際に、加盟国による自由移動への制約は多様に用意されている。これに対して、EU裁判所の方は、条約の平等適用を原則として対応しており、加盟国と委員会そして裁判所の3者での調整が続けられているというのが、これまでの大きな流れであった<sup>40</sup>。

b 憲法条約 市民権は古典的な人権観念を超えて多様な内実を含むことになるが、憲法条約はI・10条で現行EU条約の内容を簡潔にまとめている。連合市民権が加盟国の国籍に代替するものでないことは同様である(1項)。これを受けて2項では市民権の内容が規定され、a, 自由移動・居住権(EU条約、以下同じ・18条)、b, 欧州議会・地方議会の選挙権・被選挙権(19条)、c, 第三国における外交保護権(20条)、d, 請願権(21条)、のそれぞれが並べられている。さらに、連合の民主的な運営については編を別に設け(IV編)、代表民主制の中での市民の役割について規定されている。総論として連合市民権を規定したことは、より具体的には、労働者、自由業者、学生とその家族の生活全般を保障することであり、社会権を考慮することでもあり、その基準をEC条約は定めていた(136条以下の内容がこれにあたる)。この場合、EC条約12条にある「国籍による差別禁止」の関わり方が問題になるが、従来は国籍保有者という人の扱いが問題となっていたが、近時は、いかなる権利に関しての差別なのか

問題となって来ている。その分だけ、市民権の質が向上してきているということになろう。つまり、憲法条約 I—10 に規定された内容は、ミニマムの地位を保障したものであり、この憲法が認めた以外の制限は認められないものとしてあり、これは発展的に理解すべきものとなる<sup>41</sup>。

こうした規定の影響は、加盟国の憲法解釈問題にも発展することになるはずで、例えば、ドイツ基本法11条にある「移転の自由」は「すべてのドイツ人は・・・」となっているが、ここに EU 市民を読み込んで解釈するか、憲法改正をもって EU 市民を書き込むことが理論的には必要なはずである。ドイツ憲法は主にドイツ人を対象としているのであるから、ここにはあえて EU 市民を付け加える必要はない、という理解が、ドイツの憲法学者の一般的な理解になる。特に、居住権はその国家の「高権」に位置するから慎重に扱われてきたのであり、その意味でさらに受け入れ国の政策に絡む制約が認められる余地はある。

高権との関係で、最もネックになったのは「地方参政権」であり、これを実施するためには、加盟国の関連法規を整備する必要があった。この参政権を地方においてであれ、単なる居住を要件にして認める場合でも、非 EU 出身者に対する扱いが問題になると同時に、EU 市民の認め方が加盟国によって異にしている関係で、差別感を残すことは必死である。さらに、公務性と関わりのある参政権を、こうして安易に認めることには批判が当然出される。加盟国の選挙関連法規の改正がなかなか進まなかったのはこうした理由からであった<sup>42</sup>。いわば、上から降ってきた民主制には、加盟国には戸惑いがあったことになる。

c 新たな保障内容 以上指摘してきた市民権はすでにこれまでの条約で規定されてきた内容である関係で、ここでは詳論を控えることとし、本稿では、新しく採用された市民権について触れることとしたい。

かねてより懸案であった「民主主義の赤字」を少しでも補填する意図から、さまざまなアイデアがあった。EU 委員長の公選制であるとか、加盟

国のすべての国民の憲法条約に対する一斉の国民投票も検討されたが、結局、そこまでの民主主義を実行することの難しさもあって、これは実現されていない。唯一この関連で導入されたのは、I—47条に規定された「参加型民主制」の原理である。同条は、1項でまず連合市民に「連合のすべての分野において自己の意見を公表し、交換する機会を与える」との原則を示す。2項、3項では、「公開性の原則」の実践との関係で、連合機関と市民との定期的な対話を保障し、関係者からの諮問を受けることを明らかにする。大胆なレフェレンダムないしプレビシットを導入できないことへのジレンマから、限定的にイニシアティブを一定の条件をもって実行しようとするのが、この47条の趣旨であった。

一定の条件とは、以下の3点である。つまり、イニシアティブをEU委員会に申し立てることが出来るのは、① 少なくとも「100万人の連合市民」によること、② しかも相当数の加盟国の国民であること、③ 連合の二次法が必要であること、の全てを満たす必要がある。この規定は非常にあいまいな部分を残しており、これを具体的に実行するためには、さらに、詳細な規定が必要であり、その立法にあたるのはEUの機関であるが、その内容は裁量的になしうると解されている。①と②は連動する事項であり、EU27国の規模からして、その数値を妥当と判断できるかが当面の問題となる。ここで予定されている「連合市民」とは選挙権をもつものと考えなければならないので、現在の連合の総人口4億8900万人の約70%を有権者とすれば、その数値は3億4230万人となる。すれと100万人とは、連合市民の全体の0.29%にすぎない。②に関しては、コンメンタールでは、5カ国以上が妥当であろうとなっている<sup>43</sup>。マルタ（人口約40万人）やキプロス（約84万人）といった小国ではむりな数値であるが、ドイツ、フランス、イギリスを含めばなんとかなる数値といえる。EUそのものが開かれた組織体（47条2項）であることを意図していた規定であり、直接民主制の原理に基づき連合市民のかなりな多数が参加できる手続であると

評価する向きもあるが<sup>44</sup>、どの程度の効果をもたらすかかなり疑問のある規定であり、むしろ49条にある「市民オンブズマン」の方が現実には機能しそうな気がする。

市民権としてもう一箇所新しくなった規定が、母国語の保障（Ⅳ—448条）である。憲法条約の最後に置かれたこの規定は、正文として21カ国語（ブルガリアとルーマニアの加盟により、23と修正する必要がある）をその使用する人口数に関係なく、正規のEU言語（公用語）として承認したことになり、先に述べた市民のイニシアティブの提案に際してもこの母国語で提案することが保障されることになる。EUそのものが多様性を保障しながら、全体の連帯・統一を目指すという対応の明確な現われとなっている。「連合は、その豊かな文化的および言語的多様性を守り」（Ⅰ—3条3項）の文言を、実際に具体化したのが、正文の公用語化ということになる。この歴史は、1992年に欧州評議会が、「地域言語、マイノリティ言語欧州憲章」を決めたことに端を発する。少数言語である「イル・マルティヤゲール（アイル）語」を承認するに際しては、いろいろ論争もあったようであるが、この少数言語が文化に反映されたものであって、しかも現在日常的に使用されていることが決め手となる。あらゆる書類をこうした言語に翻訳しなければならないことで、財政的にはこれらの公用語を用いることはEUにとっては大変な負担になっているものの、市民権の最も根底的な権利として、この母国語の使用を公的な場でも認めざるをえなかったというのが事実であろう。

## まとめ

EU 憲法条約は、EU 法の専門家の目からは、「過去のアキ（共同体の既得成果）を継承しつつ、EU 運営の効率化と意思決定の民主化、基本権保障の強化といった改善を試みるという穏健な条約」<sup>45</sup>ということになり、

さらに拡大を予定している EU の将来にとって必要な規範ということになる。つまり、大げさに反応すべき内容ではなかったことになる。そうであれば形を変えて加盟国の前に数年後は、提示されることは必死であろう。今は、先にも指摘したように少休止の時であり、この時をもったことで、内容が熟成されることが期待される。そこで本稿では、本憲法条約の将来像を市民の意欲に裏付けられた憲法の登場という形で総括することにした。

ヨーロッパ市民という発想は、確かに、一部の市民層には定着しているのかもしれない。国際結婚の結果、複数の言葉を自由に操ることのできる家族、母国語以外の高等教育を受けて、ヨーロッパ基準で働くビジネスマン、ライセンスを共有できる専門職人種、彼ら・彼女らは、1～3時間の時間を使えばヨーロッパを自由に端から端まで移動できるとすれば、感覚的にヨーロッパ人といえるかもしれない。関税の関係で安い給油を求めて休日にルクセンブルクに赴き、あるいは、休日に真っ当な食事を求めてフランス国境を越えるのも、ヨーロッパ市民の特権かもしれない。しかし、これはあくまでも個人の便宜の観点からのヨーロッパ人であって、その他の面で彼らがヨーロッパ人を意識しているかどうかは推量の域に留まっている。他方で、法学からいえるのは、ヨーロッパ議会選挙が、依然として不人気であるということであり、この点からはヨーロッパ市民感覚は、いまだ育っていないことになる。普通のヨーロッパ地域住民は、通常の生活では、居住地の住民であり、その同位性は郷土に置かれ、必要に応じて政治的な段階で、国家や地域連合に依拠してきたのではないだろうか。例えていうならば、同郷のクラブ・チームを応援することが第一で、ナショナル・チームの応援は第二ということになる。ましてや共同して成立するヨーロッパ・チームは形成できないであろう。人は居住地に拘束され、保護を一番受ける可能性の場所は動けないのが現実であろう。

憲法という規範が国民によって制定されたものというよりは、原理を提

示する作用として重要であるというテーゼが成り立つとすれば、EU 憲法条約こそがそのテーゼに該当して、地域社会発展のプロセスに寄与することができるものといえるのではないだろうか。憲法によって同位性を確保する手段として、今ある存在としてヨーロッパ市民を十分に覚醒させることが必要であり、そのための憲法創りであったことを想起すべきであろう。ボグダンディは、この憲法の役割を以下の3点に要約している<sup>46</sup>。一は、ヨーロッパという空間を運命共同体として設定することから始まる。つまり、憲法という用法が、ヨーロッパ共同体の市民により、その市民が帰属する政治共同体の構成にとってシンボルとして解されることが要請される。不可避免的に市民感覚を生み出す作用として憲法があり、憲法に作られた共同体こそが連合の運命共同体ということになる。ここでは、本稿の2で述べてきた憲法制定の正統性の問題に通じている。第二は、その共同体が選び貫かれた共同体であることを憲法が示すことになる。この点については、憲法条約は二つの前文を用意し、ここで多くのスローガンを列挙している。そして第三には、憲法における価値を定め、そこにおいて「民主主義」を優先的な価値として想定している。こうして、市民がいずれにあっても顔をだすような配慮を、この憲法条約は考えたことになる。はたして、このように上から制度設計されたように市民が反応するかどうかは、筆者にはわからない。新聞報道によれば、本年3月25日のローマ条約調印50年式典において、メルケルは、2009年のヨーロッパ議会選挙までに、27カ国の合意をえた新たな条約を作り出すことを表明した。それは「憲法」という表現に拘らないとしており、議長国が終了する6月の首脳会議までに何らかの決着を行うとしている。ドイツのリーダーシップが問われるだけに、今はその力量を観察する時期にあることになる。

## 註

- 1 この動向は、EU 議会選挙での低投票率と同じであった、J-C. Piris, *The Constitution*



- for Europe, Cambridge, 2006 pp.9.
- 2 石村修『憲法国家の実現』(尚学社, 2006), 第9章(240頁以下), さらに, 庄司克宏「2004年欧州憲法条約の概要と評価」慶応法学1号(2004)が明解である。
- 3 早期にこうした立憲化に注目した論者としては, 例えば, ワイラーが注目される。ワイラー, 南義清・広部和也・荒木教夫訳『ヨーロッパの変容—EC 憲法体制の変容—』(北樹出版, 1998)。参照, 須網隆夫「欧州憲法条約の形成過程をめぐる法学的考察」福田耕治編『欧州憲法条約と EU 統合の行方』(早稲田大学出版部, 2006) 30頁以下。すでにドイツ国法学者大会では, 「ヨーロッパ化と国際化」がテーマとなっている。VVDStRL63 (2003)
- 4 EC 法の国内法への優位性は, コスタ事件で確認されている。Case6/64, [1964] ECR 585, 中村民生・須網隆夫編『EU 法基本判例集』(日本評論社, 2007) 15頁。
- 5 I. Pernice, Multilevel Constitutionalism and the Treaty of Amsterdam: European Constitution-Making Revisited ?, 36 CMLRev. 703, (1999).
- 6 D. Mueller, Rights and Citizenship in the European Union, in ; ed. C. B. Blankrat and Mueller, A Constitution for the European Union, Cambridge 2004 p.74.
- 7 Ibid., 6 p.80.
- 8 朝日新聞, 2007年1月25日, 朝刊「憲法へEU 再始動」の記事。すでに作られた文言を修正することは手続き的に困難なので, 出直しが, しかも簡素化に向けた出直しが解決の方向ということになる。
- 9 <http://www.eu2007.de/de/News/Speeches-Interviews/January/Rede-Bundeskan.>
- 10 V. Epping, Die Verfassung Europas ? JZ 17/2003 S.824.
- 11 典型的な例として, E. W. Böckenförde, in : ders., Staat, Verfassung, Demokratie, 1991 29 (36ff). この時期におけるフランスでの憲法制定権力論をまとめたものとして, 山元一「ヨーロッパ憲法制定権力」? 樋口陽一他編『国家と自由』(日本評論社, 2004年) 179頁以下も参照。
- 12 M. クリーレ, 初宿正憲・吉田英司・長利一・横田守弘訳『平和・自由・正義』(御茶の水書房, 1989) 42頁。
- 13 T. Herbst, Legitimation durch Verfassunggebung, Baden-Baden 2003, 209ff.
- 14 D. Grimm, Braucht Europa eine Verfassung ?, JZ 1995 S.
- 15 Herbert, a.a.O., S.216.
- 16 A.a.O., S.219.
- 17 A.a.O., S.100ff.
- 18 例えば, カントの命題がよく引用される如くである。
- 19 I. M. Fehér, Die Verfassung und das Volk, in ; hrsg. K. Beckmann, J. Dieringer, U. Hufeld, Eine Verfassung für Europa, 2 Aufl., Tübingen 2005 S.116.
- 20 B-O. Bryde, Demokratisches Europa und Europäische Demokratie, in ; C. Gaitanides, S. Kadelbach, G. C. R. Iglesias (Hrsg.) Europa und seine Verfassung, Baden-Baden,

2005 S.141.

- 21 例えば、伊藤るり『『新しい市民権』と市民社会の変容』、宮島喬・梶田孝道編『統合と分化のなかのヨーロッパ』(有信堂高文社, 1991), 85頁以下。
- 22 辻村みよ子『市民権の可能性』(有信堂, 2002) 168頁以下, 新しい視点で, とくに公民権との観点から「市民」を見直す, 佐藤潤一『日本国憲法における「国民」概念の限界と「市民」概念の可能性』(専修大学出版局, 2004) も参照。
- 23 R. Smend, Bürger und Bourgeois im deutschen Staatsrecht (1933), in; Staatsrechtliche Abhandlungen und andere Aufsätze, Berlin 1955 S.109ff.
- 24 スエーデンで拓かれた「デニズンシップ」の考え方である。参照, 近藤敦『「外国人」の参政権』(明石書店, 1996) 115頁。
- 25 概括的にまとめたものとして, 小林宏晨「欧州連合 (EU) の移 (入) 民政政策と庇護政策」日本法学71巻4号 (2004), 263頁以下, がある。
- 26 岡部みどり「拡大 EU の『人の移動』と戦略的 EU 出入国管理政策」日本 EU 法学会年報24号 (2004), 144頁以下。
- 27 詳しくは, 山根裕子『新版 EU/EC 法』(有信堂, 1996) 195, 220頁以下。
- 28 同条約では, 1, 共通ビザ政策 2, 第三国移民への司法・内務協力 3, 外国国境における出入国, を含んでいた。
- 29 駐日欧州委員会代表部編, 「EU の移民政策」ヨーロッパ, 247号 (2006), 2 頁以下。
- 30 D. Chalmers, C. Hadjiemnuil, G. Monti, A. Tomkins, European Union Law, Cambridge, 2006 p.566.
- 31 R. Bray Ed. Constitutional Law of the European Union, London 2005, p.542.
- 32 5月9日は, フランスの R. シューマン元外相が欧州石炭鉄鋼共同体の設立を宣言した日であり, 欧州統合の第一歩が記されたとして, いわば EU の誕生日とされた。シューマンは, 父がルクセンブルク人, 母がドイツ人であった関係で, EU 市民の象徴的な存在であり, 現在のベルギー・ブリュッセルの EU 機関は彼の名を冠したシューマン広場にある。
- 33 中村民雄「EU 法秩序の理念と現実」井上達夫・嶋津格・松浦好治編『法の臨介 II』(東京大学出版局, 1999) 46頁。
- 34 社会学の立場からこうした状況をレポートしている, 宮島喬『ヨーロッパ市民の誕生』(岩波新書, 2004), はどちらかというと「ヨーロッパ市民」の明るい側面を多く描いている印象を受ける。
- 35 土谷岳史「EU と民主的シテイズンシップ」日本 EU 法学会年報25号 (2005) 244 頁以下, は第3国の国民を中心にして論じている。
- 36 広渡清吾「EU 市民権とドイツ国籍法」比較法研究68号 (2005), 133頁, 岩永真治「ヨーロッパ統合のなかの国籍と市民権」明治学院社会学・社会福祉学研究119号 (2005), 147頁。

- 37 Case C-413/99 [2002] ECR I-7091, See, M. Dougan, The constitutional dimension to the case law on Union citizenship, 31 E.L.Rev., 2006 pp.613.
- 38 中村民雄解説, 中村・須網隆夫編『EU 基本判例集』(日本評論社, 2007) 260頁以下。
- 39 石村修, 注2『憲法国家の実現』 第10章, 参照。
- 40 これへの最新のレポートとして, 中村民雄「社会保障給付と EU 市民」貿易と関税, 2005年 8 月号, 75頁以下がある。
- 41 Calliess/Ruffert, Verfassung der Europäischen Union, Göttingen, 2006 S.170f.
- 42 安江規子「EU 市民の地方参政権と『市民権』概念をめぐる一考察」法学研究68巻11号 (1995), フランスの場合のレポートとして, 鈴木規子「ヨーロッパ市民権制定と『ヨーロッパ人』アイデンティティーの形成」日本 EU 学会年報23号 (2003), 212 頁, ドイツの事例として, 岡田俊幸「EU 市民の住民投票への参加の合憲性」自治研究76巻 6 号 (1999), が興味深い。
- 43 Calliess/Ruffert, a.a.O., S.560.
- 44 Vgl. Oppermann, Eine Verfassung für die Europäische Union, DVBl 2003 S.1234 (1240).
- 45 中村民雄「EU 法制度の形成と東方拡大」, 森井裕一編『国際関係の中の EU』(信山社, 2005年) 57頁。
- 46 A. von Bogdandy, Europäische Verfassung und europäische Identität, JZ 2004 S.54ff.

※ 本稿は, 2006 (平成18) 年度, 学術振興会科学研究費・補助金による研究成果の一部である。主に, 2006年夏休みにおいて, ドイツ・ベルギーで行った調査に基づいている。インタビューに応じていただいた皆様に感謝申し上げる。

〈付記〉予想されたことであるが, 憲法条約は流産し, 新たな条約に変わった。しかし, 一度作られたものへの評価は, これからもなされなければならないであろう。